

Commenti

Nuova Serie

IL FINANZIAMENTO UE ALL'UCRAINA: TRA RETORICA E REALTÀ

Federico Fabbrini*

Oggi, 14 gennaio 2026 la Commissione europea ha presentato un pacchetto di testi legislativi finalizzati a dare realizzazione all'impegno preso dal Consiglio europeo prima di Natale di fornire un finanziamento di 90 miliardi di euro all'Ucraina per il biennio 2026-2027. Come avevo messo in luce in un precedente commento, il quell'occasione il Consiglio europeo aveva concordato a livello politico di emettere un prestito a favore dell'Ucraina, autorizzando la Commissione ad emettere debito comune, rifiutando invece l'opzione di utilizzare gli attivi della Banca Centrale Russa congelati presso intermediari finanziari europei in conseguenza delle sanzioni adottate dopo l'aggressione russa dell'Ucraina. Nello stesso vertice, tuttavia, il Consiglio europeo aveva affermato che tre paesi – Ungheria, Cechia e Slovacchia – sarebbero stati esentati dal partecipare al finanziamento comune, palesando uno scenario analogo ad un *opt-out* dal finanziamento comune, dalla dubbia sostenibilità giuridica.

Con la pubblicazione di tre proposte legislative – a cui si deve aggiungere una ulteriore proposta avanzata già il 23 dicembre 2025 – la Commissione ha chiarito la situazione, consentendo quindi di valutare le vere conseguenze giuridiche dell'accordo politico raggiunto a fine 2025. Nello specifico, la Commissione ha proposto: 1) una revisione del regolamento istitutivo del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) – il bilancio UE 2021-2027 – che dovrà essere approvata all'unanimità dal Consiglio, con il consenso del Parlamento europeo (PE); 2) un nuovo regolamento del PE e del Consiglio che dà attuazione alla cooperazione rafforzata per il finanziamento dell'Ucraina attraverso un prestito per il 2026-2027; e 3) una proposta di modifica del regolamento del PE e del Consiglio del 2024, che aveva istituito il Dispositivo per l'Ucraina (un precedente strumento di finanziamento a favore di Kyiv del valore di 50 miliardi di euro per il 2024-2026). A questi tre testi va poi appunto aggiunto un quarto atto, pubblicato dalla Commissione europea il 23 dicembre 2025, che propone una decisione del Consiglio istitutiva di una cooperazione rafforzata tra 24 stati membri dell'UE ai fini di un prestito a favore dell'Ucraina: questo atto dovrà essere approvato dal Consiglio con il consenso del PE e come vedremo è elemento chiave del sistema.

La struttura giuridica congegnata dalla Commissione europea per assicurare il finanziamento dell'Ucraina è particolarmente complessa dal punto di vista del diritto dell'UE. Ciò rivela sia i vincoli giuridici derivanti dai trattati (il Trattato sull'UE e il Trattato sul Funzionamento dell'UE) all'interno dei quali le istituzioni europee devono agire, sia le pressioni politiche che operano sul piano europeo e internazionale in tema di sostegno all'Ucraina, e che già erano emerse in modo visibile nel vertice del Consiglio europeo di dicembre 2025. Allo stesso tempo però, la complessa architettura normativa messa in piedi dalla Commissione contribuisce a mascherare una realtà che è molto più semplice di quello che sembra.

COMMENTO
N.022/2025 NS



*Professore ordinario di diritto dell'Unione europea presso la Dublin City University e Direttore fondatore del Dublin European Law Institute; Fellow in International Security alla Harvard Kennedy School

Le opinioni espresse non impegnano necessariamente la Fondazione CSF



Fondazione CSF

Cercando di mettere ordine tra i quattro atti sopra citati, quello che emerge è quanto segue.

Tramite la proposta di modifica del regolamento istitutivo del QFP, si inserisce una nuova disposizione nel QFP la quale conferma che il prestito di 90 miliardi di euro a favore dell'Ucraina è garantito dal bilancio dell'UE *nel suo complesso*. In aggiunta, l'articolo 24 della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che dà attuazione alla cooperazione rafforzata nell'istituzione di un prestito a supporto dell'Ucraina prevede esplicitamente che la Commissione è autorizzata ad emettere *a nome e per conto dell'UE* nel suo complesso 90 miliardi di euro di titoli europei sui mercati dei capitali. Queste risorse verranno poi trasferite all'Ucraina sotto forma di prestiti secondo le previsioni contenute nella stessa proposta di regolamento del PE e del Consiglio che dà attuazione alla cooperazione rafforzata nell'istituzione di un prestito a supporto dell'Ucraina: quest'atto – che ricalca in larga misura i precedenti regolamenti istitutivi del Meccanismo di finanziamento per l'Ucraina 2023, e il Dispositivo per l'Ucraina 2024-2026 – prevede che 30 miliardi di euro vengano usati dall'Ucraina per assistenza macro-finanziaria e 60 miliardi per sviluppare la propria industria della difesa, ovvero con finalità militari. Sin qui, dunque, nulla di particolarmente diverso da quanto fosse stato fatto legislativamente nei precedenti interventi finanziari dell'UE a favore dell'Ucraina – e nessuna traccia di una forma di *opt-out* a favore dei tre paesi filo-russi dell'Europa orientale.

È qui che quindi diventa rilevante la proposta della Commissione di una decisione del Consiglio di istituire una cooperazione rafforzata a favore dell'Ucraina, avanzata in dicembre. Questo testo – che trae la sua base giuridica nell'articolo 329 TFEU (e, anche se non esplicitamente citato dalla Commissione, nell'articolo 20 TEU) sulle cooperazioni rafforzate – contiene sostanzialmente un solo articolo che si limita ad autorizzare la cooperazione rafforzata tra 24 stati membri. Soprattutto poi, il testo include al considerando 15 un chiarimento che è essenziale per accomodare la richiesta di Ungheria, Cechia e Slovacchia. Nello specifico, il considerando 15 afferma che “gli Stati membri che non partecipano alla cooperazione rafforzata per l'istituzione del prestito per le riparazioni dovrebbero avere diritto a una rettifica conformemente all'articolo 11 del regolamento (UE, Euratom) n. 609/2014 del Consiglio [l'atto concernente le modalità e la procedura di messa a disposizione delle risorse proprie]. La rettifica dovrebbe coprire le spese per la cooperazione rafforzata e l'eventuale attivazione della garanzia per le passività potenziali.” Tecnicismi a parte, ciò significa che nell'ipotesi in cui l'UE non fosse in grado di ripagare il suo debito verso i mercati finanziari e dovesse ricorrere alle garanzie di bilancio degli stati membri (che sono in solido garanti del bilancio dell'UE), allora Ungheria, Cechia e Slovacchia beneficerebbero di una rettifica, e sarebbero quindi chiamati a contribuire pro-quota meno ai debiti dell'UE degli altri stati.

Ora, si capirà che lo scenario immaginato dal citato considerando – che tecnicamente non è neppure giuridicamente vincolante – è irrealistico. Data la sua solidità finanziaria l'UE non avrà difficoltà a ripagare 90 miliardi di euro di debito comune. Dunque, l'esenzione a favore di Ungheria, Cechia e Slovacchia sembra più ipotetica che altro. Nel frattempo, invece, la Commissione procederà ad emettere a nome e per conto dell'intera UE debito comune, garantito dal bilancio dell'UE nel suo complesso. Insomma, il tema del finanziamento europeo all'Ucraina rivela una discrasia tra retorica e realtà, ma come avviene spesso nel processo d'integrazione europea, la complessità del diritto è da imputare alle idiosincrasie della politica.

Le opinioni espresse non
impegnano necessariamente
la Fondazione CSF

